

LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE : LES MESURES TRANSITOIRES CONCERNANT LA LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS COMME PRODUCTRICES DE DIFFÉRENCES

Teresa Pullano

Éditions juridiques associées | « Droit et société »

2014/1 n° 86 | pages 55 à 75

ISSN 0769-3362

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-droit-et-societe1-2014-1-page-55.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Éditions juridiques associées.

© Éditions juridiques associées. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

La citoyenneté européenne : les mesures transitoires concernant la libre circulation des travailleurs comme productrices de différences

Teresa Pullano

Université Libre de Bruxelles, CTP, Bâtiment S, 1050 Ixelles, B-Bruxelles.

<tpullano@ulb.ac.be>

■ Résumé

Cet article étudie les dispositions transitoires relatives à la libre circulation des travailleurs venus de pays ayant intégré l'Union européenne en 2004 et 2007. Celles-ci sont interprétées comme des opérations du droit de la citoyenneté de l'Union qui produisent un processus continu de différenciation à l'intérieur même du groupe des citoyens, et ce, en raison de l'accès différentiel aux droits. La citoyenneté de l'Union est donc la formalisation d'un processus de transformation qualitative des structures quasi étatiques, dont elle constitue l'une des formes sociales et politiques. Aussi, cet article se concentre sur les effets politiques concrets de la citoyenneté de l'Union, et interroge les justifications économiques ou juridiques de ces effets mêmes.

Citoyenneté – Espace de circulation – Mobilité – Opérations du droit – Union européenne.

■ Summary

European Citizenship: Transitional Measures for the Free Movement of Workers and the Creation of Differences

This article examines the transitional arrangements for the free movement of workers implemented for citizens coming from Eastern European countries during the EU's enlargement in 2004 and 2007. The article offers a reading of the transitional measures as legal techniques and operations, and it argues that one of their notable effects is the creation of European citizenship, which produces differentiated rights. European citizenship can thus be viewed as the result of a process of statehood restructuring. The focus here is on the way in which European citizenship has concrete political effects, even though its justifications are formulated in economic or legal terms.

Area of free movement – Citizenship – European Union – Legal operations – Mobility.

Négociées entre l'Union européenne (UE) et les pays candidats à l'adhésion deux ans avant les élargissements de 2004 et 2007, les mesures transitoires¹ ont mis en place une régulation différentielle de la circulation des citoyens des « nouveaux » États membres. Ces dispositions suspendent le droit de se déplacer librement dans l'espace communautaire pour les ressortissants des pays de l'ancien bloc soviétique, lorsqu'ils exercent une activité de travail salarié. Une inégalité flagrante a ainsi été créée entre des individus ayant pourtant le même statut de citoyen – un statut qui, d'ailleurs, a vocation à être le statut fondamental pour les ressortissants nationaux – et le caractère transitoire des MT n'en réduit pas la portée. Au contraire, l'institution de frontières géographiques et temporelles au cœur de la citoyenneté de l'Union témoigne d'une stratification des mécanismes qui la constituent comme dispositif de gouvernement différentiel. Ainsi, décrire les opérations du droit à l'œuvre dans le cadre de ces dispositions met en évidence les outils à travers lesquels on réalise simultanément une fiction, celle de l'égalité des citoyens européens en raison de l'unité d'un espace de circulation, et on donne effet au partage de ces mêmes citoyens selon leur accès différentiel à cette circulation.

La réflexion qui suit s'articulera de la manière suivante. Nous proposons de redéfinir la problématique de la citoyenneté de l'Union à partir des opérations du droit et de l'hypothèse d'une « continuité dans la discontinuité » entre les citoyennetés stato-nationales et celle de l'Union. Nous préciserons le corpus de textes de droit ainsi que la méthode et les approches utilisées (I). Nous donnerons ensuite un bref aperçu du fonctionnement des MT (II). Puis nous procéderons à une étude des justifications des MT et nous montrerons que la logique économique ne s'applique pas complètement à ce cas (III). Dans la quatrième et dernière section, nous documenterons la manière dont les MT contribuent à construire une citoyenneté qui agit comme une « machine à différence » (IV).

I. Les controverses autour de la citoyenneté européenne : la littérature

Les approches dominantes dans les études de la citoyenneté européenne se sont concentrées sur le rapport que celle-ci entretient avec les citoyennetés nationales. Il est ici impossible de rendre compte de ces débats dans leur ampleur, nous nous concentrerons par conséquent sur l'argument du cosmopolitisme post-national et sur celui de la citoyenneté multi-niveaux.

I.1. Les paradigmes du cosmopolitisme post-national et de la citoyenneté multi-niveaux

L'argument du cosmopolitisme post-national défend une citoyenneté au-delà de l'État national et voit dans l'Union européenne un premier et unique exemple de ce paradigme. Il définit la citoyenneté comme le droit de jouir de la liberté, égale pour tous, de poursuivre ses activités sans avoir à subir d'interférence illégitime².

1. Désormais citées MT.

2. David HELD et Heikki PATOMÄKI, « Problems with Global Democracy: A Dialogue », *Culture, Theory and Society*, 23 (5), 2006, p. 115-133 et Daniele ARCHIBUGI et David HELD (eds.), *Cosmopolitan Democracy*, Londres : Polity Press, 1995.

Seul un espace civique post-national permet de maintenir et de développer les avancées de la citoyenneté démocratique et libérale. En fait, il faut pouvoir bénéficier du plus vaste niveau de généralisation et d'extension d'une égale autonomie des individus et des groupes, au-delà de toute limitation à une communauté politique exclusive, pour garantir l'extension des droits démocratiques³. C'est ce mouvement que Jürgen Habermas a qualifié de patriotisme constitutionnel⁴. En outre, en raison de la multiplication des échelles auxquelles s'exerce l'autorité politique, les cadres nationaux ne sont plus suffisants pour garantir le contrôle démocratique des décisions politiques⁵. Il en découle que le développement d'une citoyenneté transnationale permettrait ainsi aux citoyens de regagner le pouvoir aux différentes échelles. L'Union européenne, en tant que forme embryonnaire de cette citoyenneté réflexive, pourrait et devrait être l'aboutissement de la citoyenneté moderne, nationale, démocratique et libérale.

Parmi les études interprétatives, l'approche de la citoyenneté multi-niveaux part du constat que, au sein de l'UE, l'autorité politique est partagée entre plusieurs niveaux de gouvernance : sub-national, national, trans- et supra-national. Par conséquent, l'ordre européen est jugé comme partiellement autonome mais toujours dépendant de ses composantes étatiques. La citoyenneté de l'Union est analysée comme le reflet de la fragmentation des citoyennetés nationales et comme étant complémentaire par rapport à celles-ci, pouvant aller jusqu'à les remplacer dans certains cas, ce qui produit un conflit entre les différents ordres d'appartenance. Cet argument, tel qu'il est défendu par Richard Bellamy, prend appui sur une définition de la citoyenneté fondée sur trois valeurs : le sentiment d'appartenance, les droits qui y sont associés et la capacité à garantir la participation des individus au gouvernement⁶. Concernant le premier, la citoyenneté de l'Union avait comme objectif initial celui de promouvoir l'identification des citoyens à l'Union. De ce point de vue, l'UE aurait échoué en tant qu'instrument de construction d'une sphère légitime d'appartenance, mais elle garderait néanmoins comme fonction celle de protéger et de renforcer les appartenances nationales. Dans le cadre national, le statut de citoyen a été la garantie de la jouissance de droits politiques, économiques et sociaux. Dans ce contexte, la légitimité de l'UE pourrait résider uniquement dans sa capacité à octroyer des droits que les États nationaux ne sont plus ou pas en mesure de garantir. Là aussi, toutefois, l'UE se heurte à des conceptions différentes des droits dans chaque État membre et elle n'est pas apte à conférer des droits satisfaisants pour tous. La troisième valeur est celle du droit et de l'obligation de participer à part entière à la communauté politique et à l'activité économique. De ce point de vue aussi, la citoyenneté européenne est appelée à jouer un rôle de

3. Jürgen HABERMAS, *L'intégration républicaine : essais de théorie politique*, Paris : Fayard, 1998.

4. Justine LACROIX, « Pertinence du paradigme libéral pour penser l'intégration politique de l'Europe », *Politique européenne*, 2 (19), 2006, p. 21-43, p. 39.

5. Andrew LINKLATER, « Cosmopolitan Citizenship », *Citizenship Studies*, 2 (1), 1998, p. 23-41.

6. Richard BELLAMY, « Evaluating Union Citizenship: Belongings, Rights and Participation Within the EU », *Citizenship Studies*, 12 (6), 2008, p. 597-611.

garant, là où la participation reste à l'échelle des nations : la citoyenneté européenne doit continuer à être un complément de la citoyenneté nationale.

1.2. La « continuité dans la discontinuité » entre les citoyennetés nationales et la citoyenneté européenne. Problème et hypothèse de recherche

Une littérature critique s'est développée qui propose de prendre des distances avec les approches que l'on vient d'évoquer, en raison de leur incapacité à rendre compte des enjeux de pouvoir et des aspects asymétriques et conflictuels des politiques européennes de citoyenneté. Il est question d'étudier la citoyenneté de l'Union : « En tant que résultat institutionnalisé (politiquement contingent) des luttes de classe, le contenu de la citoyenneté reflète l'équilibre des relations sociales et de pouvoir, un équilibre qui varie considérablement dans le temps et dans l'espace ⁷. » De cette respecification de la démarche de recherche, il découle une notion de citoyenneté définie comme un ensemble de pratiques qui ne peuvent pas être réduites à un objet unitaire. C'est pourquoi Michael Saward et Engin F. Isin préfèrent parler d'« actes de citoyenneté européenne » ⁸. Un acte de citoyenneté européenne est celui qui précise ou qui modifie son statut, ou encore qui incarne des revendications de droits ou de considérations en termes de statut ou d'idéaux de la citoyenneté européenne. L'avantage de réfléchir à la citoyenneté européenne à partir de ce paradigme est qu'il est possible de considérer les actes dans leur singularité, tout en identifiant des dynamiques qui constituent des parcours à travers des séries d'actes.

Cet article se place dans le sillon tracé par ces études. Nous opérons toutefois un déplacement : nous utiliserons ici le paradigme des opérations du droit développé par Yan Thomas ⁹. En fait, nous chercherons à reconstituer les techniques à travers lesquelles ces actes de droit fabriquent des agencements dans le monde social qui produisent des effets, attendus ou inattendus, sur le statut et sur les pratiques de citoyenneté. Nous pouvons ainsi repérer les actes à travers lesquels les législateurs, la jurisprudence et les particuliers qui s'en servent façonnent la citoyenneté européenne elle-même. Le choix d'analyser les MT sous l'angle des opérations du droit demande à être justifié. En effet, ces dispositions ont été mises en place à partir de confrontations et controverses entre les acteurs institutionnels nationaux, les partenaires sociaux et les acteurs institutionnels européens. Elles sont donc loin d'être de simples mesures techniques. Toutefois, nous émettons ici l'hypothèse que l'une des méthodes pour comprendre la manière selon laquelle elles contribuent à la production des formes de clôture sociale et politique à l'échelle nationale et européenne (les deux étant liées) est de les considérer comme des opérations du droit, et d'en documenter les effets en relation au droit de la citoyenneté de l'Union. L'objet du droit ainsi défini n'est jamais

7. Peo HANSEN et Sandy Brian HAGER, *The Politics of European Citizenship. Deepening Contradictions in Social Right and Migration Policy*, Oxford : Berghahn Books, 2010, p. 33, traduction personnelle.

8. Michael SAWARD, « The Dynamics of European Citizenship: Enactment, Extension and Assertion », *Comparative European Politics*, 11, 2013, p. 49-69 ; Engin F. ISIN, « Theorizing Acts of Citizenship », in Engin F. ISIN et Greg M. NIELSEN (eds.), *Acts of Citizenship*, Londres : Zed Books, 2008 et, du même auteur, *Citizens Without Frontiers*, Londres : Bloomsbury, 2012.

9. Yan THOMAS, *Les opérations du droit*, Paris : Gallimard, Seuil, coll. « Hautes Études », 2011.

donné par avance, il n'est pas le produit de l'abstraction de cas concrets ni de l'application de normes universelles, mais au contraire il est le résultat *a posteriori* de ces opérations et de la performativité propre au droit lui-même¹⁰. Cet article interroge ainsi les opérations du droit de la citoyenneté de l'Union en tant qu'instrument de mise en relation des individus comme citoyens entre eux et avec le processus de production d'un espace de circulation à l'échelle continentale.

Par souci de clarté, il nous faudra distinguer deux concepts analytiques différents. Il s'agira, d'une part, des opérations du droit de citoyenneté de l'Union considérées sous l'angle de l'outillage juridique. Nous chercherons ainsi à documenter les modalités et les techniques à travers lesquelles la citoyenneté de l'Union européenne agit comme instrument de gouvernement de l'espace juridico-politique à l'échelle européenne (soit C_1). D'autre part, nous analyserons les opérations de la citoyenneté de l'Union en tant que les effets de clôture et de différenciation produits par C_1 (soit C_2). On appellera C_2 « citoyenneté européenne », qui est donc différent de la citoyenneté de l'Union. Dans les paragraphes suivants, par citoyenneté européenne, nous signifierons donc le résultat des dynamiques des opérations du droit, ce qui comprend également les droits des citoyennetés nationales.

Le cas des MT est ici envisagé en tant qu'épreuve¹¹ de la citoyenneté européenne (C_2), parce qu'il permet de mettre en lumière les transformations qualitatives des formes de clôture et des modalités de différenciation à la fois des citoyennetés nationales et de la citoyenneté de l'Union européenne. Si on ne partage pas la thèse de la rupture entre une citoyenneté post-ou supra-nationale et celles nationales dans le cadre de l'Europe, il serait erroné de prétendre à une continuité ou à une identité entre les deux statuts et les deux dynamiques. Nous avançons la thèse d'une « continuité dans la discontinuité » : nous essaierons de montrer comment les opérations de la citoyenneté de l'Union (C_1) produisent et rendent manifeste une recomposition de certains des éléments des citoyennetés nationales (pensées comme historiquement contingentes) dans un processus qui associe les deux statuts – national et européen (le résultat étant C_2). En fait, il s'agit d'un seul processus de recomposition, et la citoyenneté européenne (C_2) dérive de la recomposition des éléments des citoyennetés nationales à l'échelle continentale. Le cas des MT constitue une épreuve qui met en évidence la relation conflictuelle entre les citoyennetés nationales et la citoyenneté de l'Union, tout en révélant les formes de la transformation qualitative de la citoyenneté à l'échelle européenne.

L'étude se fonde sur le travail conduit au cours de notre thèse de doctorat¹², et sur le corpus étudié à ce moment-là. Les développements récents ont toutefois été intégrés au matériau d'enquête. Ce corpus est constitué des documents législatifs institutionnels dans lesquels les mesures transitoires sont décidées, évaluées et

10. Marie-Angèle HERMITTE, « Le droit est un autre monde », *Enquête*, 1999, dossier « Les objets du droit » [en ligne], mis en ligne le 13 février 2009, <<http://enquete.revues.org/document1553.html>>, consulté le 19 novembre 2012.

11. Luc BOLTANSKI et Ève CHIAPELLO, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris : Gallimard, 1999.

12. Teresa PULLANO, « La question de la citoyenneté européenne et le droit de libre circulation des personnes : l'enjeu de l'intégration politique de l'Union européenne face au délitement des États-nations », thèse pour le doctorat de science politique, Paris : Institut d'Études politiques, 2009.

Les documents consultés couvrent une période qui va de 2003 – plus précisément du 14 avril 2003 – à la période actuelle (2012), étant donné que les mesures transitoires pour les travailleurs roumains et bulgares sont toujours en vigueur. Les documents appartiennent à deux types de corpus législatifs distincts : le droit européen et les droits nationaux. On notera toutefois que le corpus principal est constitué par les textes de droit et les communications de l'Union européenne. En ce sens, les documents analysés sont de nature hétérogène : traités, directives, législation primaire et dérivée, rapports internes et documents de communication entre les différents organes communautaires, qu'il s'agisse des documents émanant des services de presse des institutions européennes, des arrêts de la Cour de justice des communautés européennes, des rapports de discussions parlementaires, soit une centaine de documents environ. Comme nous l'avons souligné, un certain nombre de documents législatifs nationaux ont également été pris en considération ; en particulier ceux qui font référence à l'application, à l'échelle nationale, des mesures européennes, ou encore dans le cas de l'application par chaque État membre des mesures transitoires. Il peut s'agir des documents de communication entre les États membres et la Commission ou encore de documents qui concernent la mise en place des MT dans le cadre des politiques migratoires à l'échelle nationale. Il s'agit, toutefois, d'un nombre restreint de documents : une cinquantaine environ. Ce premier corpus a été complété par une documentation émanant des sources secondaires restituant les débats qui se sont élevés autour des MT, comme les sources journalistiques nationales, ou encore les enquêtes d'opinion européennes menées par Eurobaromètre. S'agissant de la législation européenne, la base de données en ligne Eur-lex regroupant l'ensemble des textes de loi primaires et dérivés et des communications a été la source principale du présent article¹³. En outre, nous avons utilisé le portail de la direction générale Emploi et Affaires sociales de la Commission¹⁴.

Les dispositions transitoires sont contenues dans les traités d'adhésion signés les 16 avril 2003 et 25 avril 2005¹⁵. Ces textes établissent les modalités de l'entrée des dix États membres suivants dans l'Union européenne : la République Tchèque, la République d'Estonie, la République de Lettonie, la République de Lituanie, la République de Hongrie, la République de Pologne, la République de Slovaquie, la République de Slovénie, la

15. Ces dispositions sont contenues dans l'Acte relatif aux conditions d'adhésion de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie, quatrième partie, titre I et elles figurent ensuite en annexe aux traités d'adhésion, et sont explicitées pour chaque pays : *Journal officiel des communautés européennes*, 23 septembre 2003, L236, disponible en ligne : <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:236:FULL:FR:PDF>>, consulté le 16 avril 2012. Pour la Bulgarie : <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:157:0104:0128:FR:PDF>>; pour la Roumanie : <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:157:0138:0188:FR:PDF>>.

République Slovaque, la Bulgarie et la Roumanie, qui ont intégré l'Union en 2005. Ces mesures impliquent la suspension du droit à la libre circulation des travailleurs salariés des nouveaux États membres vers les autres pays membres de l'Union et cela pour une période structurée en termes de 2 + 3 + 2 ans¹⁶. Le droit de libre circulation est maintenu pour les individus qui ne sont pas employés dans l'un des États membres de l'UE-15¹⁷.

Le droit de libre circulation est lié à la citoyenneté de l'Union depuis l'institution de celle-ci avec le traité de Maastricht (TUE) en 1992 (art. 8 A TUE ; actuellement art. 21 TFUE¹⁸) : « Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur les territoires des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités. » Il faut lire cet article en association avec les articles 18 et 20 TFUE qui concernent respectivement le principe de non-discrimination et la citoyenneté de l'Union. En particulier, l'article 18 établit : « Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité. » L'article 20 affirme : « Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. »

Au début, le droit de libre circulation avait une dimension économique (Acte unique de 1986) et était lié à la mise en place du marché intérieur européen. L'institution de la citoyenneté de l'Union y ajoute une dimension sociale et politique. Selon la Cour de justice européenne, la citoyenneté de l'Union « a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres », ce qui devrait leur garantir le même traitement juridique indépendamment de la nationalité¹⁹. En outre, la capacité pour les citoyens de franchir les frontières des États membres est indispensable à l'exercice des droits liés à ce statut²⁰. Cependant, jusqu'en 2004, les dispositions concernant la libre circulation des citoyens étaient dispersées dans deux règlements et neuf directives adoptées en 1968. Trois directives ont été ajoutées en 1990 concernant les étudiants et les individus inactifs. L'activité économique a toujours été strictement liée à l'exercice de ce droit. Dimitri Kochenov

16. La durée maximale des dispositions est de six ans au total. Toutefois, à la fin de chaque période (de deux ans d'abord, de trois ans ensuite et de deux ans à la fin), la Commission européenne émet un rapport et le Conseil donne son avis sur le fonctionnement de ces dispositions. Par la suite, chaque État membre doit annoncer s'il veut maintenir ou lever les restrictions. COMMISSION EUROPÉENNE, *Report on the Results of the Negotiations on the Accession of Cyprus, Malta, Hungary, Poland, the Slovak Republic, Latvia, Estonia, Lithuania, the Czech Republic and Slovenia to the European Union*, <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/negotiations_report_to_ep_en.pdf>, consulté le 6 juin 2012.

17. Par UE-15 on entend ici les États membres de l'UE avant 2004, c'est-à-dire, par ordre d'entrée : Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Danemark, Irlande, Royaume-Uni, Grèce, Espagne, Portugal, Autriche, Finlande et Suède.

18. TUE : Traité sur l'Union européenne ; TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; cf. « Version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne », C 83/47, 2010, *Journal officiel de l'Union européenne*, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:FR:PDF>>.

19. COUR EUROPÉENNE DE JUSTICE, arrêt C-184/99, *Grzelczyk* [2001] ECR I-6193, paragraphe 31.

20. Sergio CARRERA, « What Does Free Movement Mean in Theory and in Practice in an Enlarged EU? », *European Law Journal*, 11 (6), 2005, p. 699-721.

parle à ce propos d'un droit de libre circulation multi-niveaux, dont les dispositions dépendent de l'activité économique exercée²¹. Cependant, en général, le droit européen limite la circulation des inactifs, et non le contraire, comme il advient avec les MT. Avec son entrée en vigueur en 2004, la directive 2004/38 fournit un cadre législatif unitaire aux droits de libre circulation, qui sont ainsi placés sous le statut de la citoyenneté de l'Union. Toutefois, le poids du passé est encore fort dans cette directive qui, en fin de compte, codifie la différenciation des droits de libre circulation selon que l'on est travailleur, étudiant ou inactif²². Parmi les entraves à la mise en place réelle de la libre circulation des citoyens de l'Union on peut reconnaître les MT. Ces dispositions sont régies par des accords nationaux et des accords bilatéraux pour la première phase, dans la deuxième leur application a été supervisée d'abord par la Commission européenne, puis par le Conseil européen²³. Les périodes d'application des MT sont ainsi articulées :

Pour les pays de l'UE-8 (adhésion effective à partir du 1^{er} mai 2004) :

- première phase : 1^{er} mai 2004 – 30 avril 2006 ;
- deuxième phase : 1^{er} mai 2006 – 30 avril 2009 ;
- troisième phase : 1^{er} mai 2009 – 30 avril 2011.

Pour la Bulgarie et la Roumanie (adhésion au 1^{er} janvier 2007) :

- première phase : 1^{er} janvier 2007 – 31 décembre 2008 ;
- deuxième phase : 1^{er} janvier 2009 – 31 décembre 2011 ;
- troisième phase : 1^{er} janvier 2012 – 31 décembre 2013.

Notons que les États membres peuvent décider d'ouvrir les marchés du travail à tout moment au cours des sept années de transition et doivent le faire au plus tard le 30 avril 2011. Cette date marque la fin de la restriction à la libre circulation des travailleurs ressortissants de six des huit nouveaux États membres, à l'exception de la Roumanie et de la Bulgarie. La France a demandé à ce que les MT soient maintenues pour ces deux pays jusqu'au 31 décembre 2013. Les travailleurs issus de ces pays sont par conséquent soumis à la possession d'un permis de travail²⁴. Le Royaume-Uni a également demandé la prolongation des MT jusqu'à la fin de l'année 2013. L'Irlande a adopté la même position²⁵. La Belgique a également décidé du maintien des MT²⁶. À la suite d'une demande formulée par les autorités espagnoles le 28 juillet 2011, la

21. Dimitry KOCHENOV, « *Ius Tractum* of Many Faces. European Citizenship and the Difficult Relationship Between Status and Rights », *Columbia Journal of European Law*, 15 (2), 2009, p. 169-237.

22. « Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de séjourner et de circuler librement sur le territoire des États membres », *Journal officiel de l'Union européenne*, L158, 2004.

23. Voir à titre d'exemple les articles 1-14 de l'Annexe v du traité d'adhésion de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovaquie et de la Roumanie, *op. cit.*, concernant les dispositions transitoires pour la libre circulation des personnes.

24. Cf. <<http://www.immigration-professionnelle.gouv.fr/a-la-une/archives/le-maintien-des-mesures-transitoires-pour-les-salari%C3%A9s-roumains-et-bulgares-jusqu%E2%80%99au-31-d%C3%A9cembre?highlight=mesures%2Btransitoires>>, consulté le 18 avril 2012.

25. Cf. <<http://www.djei.ie/labour/workpermits/bulgariaromania.htm>>, consulté le 6 juin 2012.

26. Cf. <<http://www.homeoffice.gov.uk/media-centre/press-releases/extension-labour-market>> et <<http://www.ind.homeoffice.gov.uk/eucitizens/bulgaria-romania/>>, consultés le 6 juin 2012.

Commission a autorisé l'Espagne à restreindre l'accès des travailleurs roumains à son marché du travail jusqu'au 31 décembre 2012, du fait des graves perturbations qu'elle connaît dans ce domaine. Il est difficile de traiter, dans le cadre du présent article, de manière approfondie du comportement de chaque État membre. Pour avoir un aperçu de l'extrême diversité des réponses, nous renvoyons aux tableaux en annexe à cet article. Dans les pages qui suivent, nous avons fait le choix de nous concentrer sur le discours et sur le rôle de la Commission européenne dans la gestion des dispositions transitoires. Cela se justifie pour deux raisons : la Commission est le principal acteur dans la gestion des politiques européennes de libre circulation ; nous avons également choisi de prendre en considération les positions des États nationaux à partir de leur interaction avec la Commission. Les positions spécifiques des États membres demanderaient d'être traitées de manière séparée, comme cela a en partie déjà été fait ²⁷.

III. De l'impératif économique à la citoyenneté comme mise en place d'un dispositif de gouvernement différentiel

Les MT relèvent de deux registres : l'économique et le politique. Elles concernent de manière conjointe l'organisation du marché du travail et les droits des travailleurs en Europe ainsi que la gestion des flux de circulation des citoyens-travailleurs. Prenons, à titre d'exemple, les dispositions transitoires présentes dans l'annexe au traité d'adhésion de la Bulgarie : les motivations de ces dispositions sont d'ordre économique et concernent « la possibilité de perturbations sur le marché du travail [d'un des États membres] qui pourraient menacer gravement le niveau de vie ou d'emploi dans une région ou profession donnée » ²⁸. Toutefois, en analysant les justifications de la direction générale à l'Élargissement de la Commission, s'agissant des MT en ce qui concerne la Roumanie et la Bulgarie, une première contradiction apparaît entre l'ordre du discours de type économique et celui de type politique :

La question clé de ce chapitre [chapitre 2 de l'acquis communautaire] est celle de la libre circulation des travailleurs [...]. L'importance politique et pratique de cette section de l'acquis et la nature incertaine et controversée de la question de la mobilité des tra-

27. Pour le cas de la France, voir Magali BAILLIET et Caroline KLEIN, « L'ouverture du marché du travail français aux ressortissants des nouveaux États membres de l'Union européenne », *Économie et prévision*, 194 (3), 2010, p. 111-118. En France, les dispositions transitoires se sont associées aux politiques mises en place vis-à-vis des Roms en 2010, voir à ce propos Owen PARKER, « Roma and the Politics of EU Citizenship in France: Everyday Security and Resistance », *Journal of Common Market Studies*, 50 (3), 2012, p. 475-491. Le cas du Royaume-Uni a fait l'objet des études suivantes : Samantha CURRIE, *Migration, Work and Citizenship in the Enlarged European Union*, Burlington : Ashgate, 2008 ; Zinovijus CIUPJUS, « Mobile Central Eastern Europeans in Britain: Successful European Union Citizens and Disadvantaged Labour Migrants? », *Work, Employment and Society*, 25 (3), 2011, p. 540-550 ; Chris WRIGHT, « The Regulation of European Labour Mobility: National Policy Responses to the Free Movement of Labour Transitional Arrangements of Recent EU Enlargements », *SEER Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*, 2, 2010, p. 157-179. Pour une analyse comparative des comportements des États de l'EU-15, voir Christina J. SCHNEIDER, *Conflict, Negotiation and European Union Enlargement*, Cambridge : Cambridge University Press, 2008 ; Béla GALGÓCZI, Janine LESCHKE et Andrew WATT (eds.), *EU Labour Migration Since Enlargement. Trends, Impacts and Politics*, Londres : Ashgate, 2009.

28. « Liste visée à l'article 20 du protocole : mesures transitoires – Bulgarie », *Journal officiel de l'Union européenne*, L157/104, Annexe VI, 21 juin 2006.

vailleurs ont conduit l'UE à proposer des mesures transitoires. [...] Les données des recherches plus récentes suggèrent que l'impact de la libre circulation des travailleurs sur le marché du travail après l'adhésion devrait être limité. Cependant, les analyses indiquent que l'impact de la libre circulation des travailleurs sur le marché du travail européen après l'intégration pourrait se concentrer dans certains États membres, ayant pour conséquence une altération négative du marché du travail dans ces pays. Les préoccupations pour l'impact de la libre circulation des travailleurs se fondent sur la prise en compte de la proximité géographique, des différences de revenu, le chômage et la propension à migrer. De plus, l'UE était préoccupée par le fait que cette altération puisse affecter négativement l'opinion publique et le support collectif à l'élargissement²⁹.

L'ambiguïté des motivations qui ont poussé la Commission à introduire les MT devient manifeste : le texte admet que les données dont la Commission disposait ne justifiaient pas la crainte réelle d'une invasion des marchés du travail des États de l'Europe occidentale. Par conséquent, deux arguments différents peuvent être avancés. Il y a, d'une part, la réaction des opinions publiques des pays de l'Europe occidentale à l'égard de l'élargissement à l'Est et, d'autre part, le caractère central joué par la circulation. En effet, la problématique de la circulation des citoyens en tant que force de travail adhère parfaitement au discours néolibéral sur la mobilité des flux marchands. On redoute que l'ouverture déréglée d'un marché de la force de travail entre deux macro-régions très hétérogènes, associée au manque de mesures de cohésion territoriale et sociale, entraîne un nivellement par le bas de l'État-providence et des droits sociaux nationaux mais aussi européens³⁰. En effet, la situation des pays de l'Est est asymétrique et les dispositions des MT obéissent à une logique apparente de gestion de cet écart³¹. La crainte des opinions publiques européennes, ainsi que des principaux acteurs économiques, se concentre surtout sur les droits sociaux³². Les États appliquant les MT ont voulu rassurer leurs opinions publiques quant à une « invasion » de leurs systèmes sociaux. Des études statistiques et des prévisions ont été mises en place : la Commission était bien consciente que les opinions des citoyens de l'UE-25, photographiées par Eurobaromètre, ne correspondaient pas à la réalité³³. Le rapport de la Commission au Conseil en date du 8 février 2006 démontre l'inutilité

29. COMMISSION EUROPÉENNE, *Enlargement Archives. Negotiations*, cf. <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/chapters/chap_2_en.htm>, consulté le 5 juin 2012, traduction personnelle. Site de la direction générale Élargissement : <http://ec.europa.eu/dgs/enlargement/index_fr.htm>.

30. Voir à ce propos Torben KRINGS, « A Race to the Bottom? Trade Unions, EU Enlargement and the Free Movement of Labour », *European Journal of Industrial Relations*, 15 (1), 2009, p. 49-69, p. 53.

31. Jon KVIST, « Does EU Enlargement Start a Race to the Bottom? Strategic Interaction Among EU Member States in Social Policy », *European Journal of Social Theory*, 14 (3), 2004, p. 301-318 ; Jolanta AIDUKAITE, « Welfare Reforms and Socio-Economic Trends in the 10 New EU Member States of Central and Eastern Europe », *Communist and Post-Communist Studies*, 44 (3), 2011, p. 211-219 ; Christina SCHNEIDER, « Enlargement Processes and Distributional Conflicts: The Politics of Discriminatory Membership in the European Union », *Public Choice*, 132 (1-2), 2007, p. 85-102 ; Justin B. MAY, « Trade and Migration in an Enlarged European Union: A Spatial Analysis », *Global Economy Journal*, 9 (4), 2009, p. 1-38.

32. Voir Herbert BRÜCKER, Timo BAAS *et al.*, « EU Eastern Enlargement: The Benefits from Integration and Free Labour Movement », 2008, mandaté par la Commission européenne, disponible à l'adresse <<https://www.cesifo-group.de/ifoHome/publications/docbase/details.html?docId=16134093>>, consulté le 5 mars 2014.

33. Voir Momyka BRYSKA et Tony VENABLES, *The Unfinished Enlargement. Report on Free Movement of People in Eu-25*, European Citizen Action Service, mai 2004, <<http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-kl/gde/04/498.pdf>>, consulté le 6 juin 2012.

substantielle des dispositions provisoires pour des raisons tenant au marché du travail et à la gestion des économies des pays de l'UE-15³⁴. Considérant les droits sociaux et la relation avec les MT, le rapport souligne :

Les restrictions peuvent être appliquées uniquement aux *travailleurs migrants*, à l'exclusion de toute autre catégorie de citoyens de l'UE. De plus, elles ne peuvent s'appliquer qu'à l'obtention d'un accès au marché du travail et ne peuvent limiter le droit à l'emploi que dans un seul État membre particulier. Une fois qu'un travailleur a obtenu l'accès au marché du travail d'un État membre donné, le droit communautaire sur l'égalité de traitement en matière de rémunération et d'autres domaines liés à l'emploi, ainsi qu'en matière d'accès aux avantages sociaux et fiscaux, est d'application³⁵.

On remarquera déjà que la formule « travailleurs migrants » associe les citoyens de l'UE-10 aux ressortissants non communautaires. Les mesures transitoires ont été mises en place avec l'objectif de contrôler l'accès au marché du travail de l'Europe occidentale. Toutefois, le rapport de la Commission démontre qu'il n'y a pas de « risque d'immigration massive » de la force de travail de l'Europe de l'Est vers l'Europe de l'Ouest. Néanmoins, les restrictions ont été confirmées pour la période de 2005 et le Royaume-Uni a décidé de les appliquer aux ressortissants roumains et bulgares³⁶.

Il est particulièrement intéressant de rappeler ici brièvement les positions que les partenaires sociaux – les syndicats notamment – ont pris dans certains des États membres et les tentatives qui ont été faites pour donner une réponse à l'échelle européenne à la régulation de la libre circulation des travailleurs. La majorité des syndicats dans les États membres de l'UE-15 étaient favorables à l'élargissement à l'Est de l'Union. Cependant, l'ouverture immédiate des marchés nationaux à la libre circulation des travailleurs en provenance de ces pays a suscité de vives controverses. En particulier dans les pays les plus proches géographiquement des nouveaux États membres, c'est-à-dire l'Allemagne et l'Autriche, les syndicats redoutaient un impact négatif des flux migratoires sur les conditions d'emploi et sur les salaires nationaux. Par conséquent, la Confédération allemande des syndicats (DGB) ainsi que la Confédération autrichienne des syndicats (ÖGB) ont été parmi les plus vifs partisans des MT³⁷. L'une des inquiétudes principales des syndicats était celle de l'augmentation des travailleurs détachés. Un travailleur détaché est employé dans un État membre et ensuite envoyé par son employeur avec un con-

34. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, « Rapport sur le fonctionnement des dispositions transitoires visées au traité d'adhésion de 2003 (période du 1^{er} mai 2004 au 30 avril 2006) », COM (2006) 48 final, <http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V5&T2=2006&T3=48&RechType=RECH_naturel&Submit=Rechercher>, consulté le 7 juin 2012.

35. *Ibid.*, § 5.

36. Voir COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, « Les répercussions de la libre circulation des travailleurs dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne », COM (2008) 765 final, 18 novembre 2008, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0765:FIN:FR:PDF>>, consulté le 6 juin 2012 et *Id.*, « Rapport de la Commission au Conseil sur le fonctionnement des dispositions transitoires sur la libre circulation des travailleurs en provenance de Bulgarie et de Roumanie », COM (2011) 729, 11 novembre 2011, <http://eurlex.europa.eu/Result.do?T1=V5&T2=2011&T3=729&RechType=RECH_naturel&Submit=Rechercher>, consulté le 7 juin 2012.

37. Sur les positions des syndicats allemands et autrichiens, voir aussi Elena JILEVA, « Visa and Free Movement of Labour: the Uneven Imposition of the EU *acquis* on the Accession States », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28 (4), 2002, p. 683-700.

trat à durée déterminée dans un autre État membre. Il faut préciser que les MT ne concernent pas ces travailleurs. Comme le rappelle le rapport de la Commission, il s'agit ici de deux cas différents³⁸. Néanmoins, les travailleurs détachés sont, eux aussi, des citoyens de l'Union. D'ailleurs, l'augmentation des contrats d'auto-entrepreneur pour les citoyens des nouveaux États membres dans la période des MT³⁹ et une présence considérable des travailleurs détachés peuvent signifier que ces deux voies sont, de fait, un mode d'entrée détourné dans le marché du travail européen pendant la mise en place des MT⁴⁰. Il est ainsi possible que les MT aient contribué à la naissance d'un marché du travail clandestin. Même si cela a été pris en considération par l'ÖGB et le DGB, ces derniers ont continué à soutenir le maintien des MT après la première phase⁴¹. La Grande-Bretagne, l'Irlande et la Suède ont été les seuls États membres à ne pas adopter les MT dès le début. Les syndicats britanniques et irlandais ont soutenu la décision de leurs gouvernements. Ils ont pris une position de principe en faveur de la libre circulation des travailleurs⁴². Néanmoins, les syndicats de ces deux pays ont demandé à plusieurs reprises le respect des conditions de travail, pour que les ressortissants des nouveaux États membres soient traités de la même manière que les nationaux. C'était notamment le cas en Irlande au moment du conflit sur les *Irish Ferries*⁴³. La controverse autour des *Irish Ferries* concerne la tentative de remplacer les travailleurs irlandais opérant sur les bateaux par des travailleurs lituaniens et lettons. Ce cas ne concerne pas directement la libre circulation des travailleurs, mais il a donné vie à une large mobilisation pour le respect des conditions minimales de travail pour tous, nationaux et non-nationaux. Avec les quatre cas connus comme *Laval-Quartet*, c'est-à-dire les cas *Viking*, *Laval*, *Rüffert* et *Luxembourg* qui ont été jugés par la Cour du Luxembourg et qui ont réduit la capacité des syndicats à défendre les droits établis des travailleurs, l'affaire des *Irish Ferries*, qui n'a pas été jugée par la Cour européenne de justice, constitue un ensemble de cas importants et controversés concernant les travailleurs détachés et la libre circulation des services⁴⁴.

38. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, « Réaffirmer la libre circulation des travailleurs : droits et principales avancées », 2010 (373) final, consulté en ligne le 13 mars 2013, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0373:FIN:FR:PDF>>.

39. Torben KRINGS, « A Race to the Bottom? Trade Unions, EU Enlargement and the Free Movement of Labour », *op. cit.*, p. 57.

40. Jon Erik DØLVIK et Jelle VISSER, « Free Movement, Equal Treatment and Workers' Rights: Can the European Union Solve its Trilemma of Fundamental Principles? », *Industrial Relations Journal*, 40 (6), 2009, p. 498.

41. En Autriche, il y a eu une convergence entre les organisations des employeurs et les syndicats sur la mise en place des MT. Voir Alexandre AFONSO, « Employers Strategies, Cross-Class Coalitions and the Free Movement of Labour in the Enlarged European Union », *Socio-Economic Review*, 10, 2011, p. 705-730.

42. *Ibid.*, p. 58, traduction personnelle.

43. Voir sur ce point Charles WOOLFSON, « Labour Standards and Migration in the New Europe: Post-Communist Legacies and Perspectives », *European Journal of Industrial Relations*, 13 (2), 2007, p. 199-218, en particulier voir p. 210 et suiv. ; Guglielmo MEARDI, « Union Immobility? Trade Unions and the Freedoms of Movement in the Enlarged EU », *British Journal of Industrial Relations*, 50 (1), 2012, p. 99-120.

44. COUR EUROPÉENNE DE JUSTICE, arrêt C-46/10 *Viking Gas S/A* [2011] ; arrêt C-346/06 *Dirk Rüffert* [2008] ECR I-01989 ; arrêt C-319/06 *Commission des Communautés européennes contre Grand Duché du Luxembourg* [2008] ECR I-04323 ; arrêt C-341/05 *Laval un Partneri Ltd* [2007] ECR I-11767.

La Confédération suédoise des syndicats (LO), avec le Parlement suédois, s'est opposée à la mise en place des MT par le gouvernement et a proposé des mesures alternatives pour éviter une dérégulation du marché du travail national⁴⁵. La Confédération européenne des syndicats a exprimé ses doutes concernant l'efficacité des MT et appelé au développement au niveau national et européen d'un « cadre approprié de règles fermes et équitables pour accompagner l'aboutissement d'un authentique marché du travail interne »⁴⁶. Certains syndicats nationaux ont mis en place des groupes syndicaux transnationaux, c'est le cas de la *European Migrant Workers Union* (EMWU) constituée par le syndicat allemand IG BAU pour organiser et pour fournir des services aux travailleurs migrants⁴⁷. L'évaluation faite par la Commission est essentiellement d'ordre économique :

*Depuis l'élargissement, les évolutions sur le marché du travail des pays de l'UE-8 sont positives et les taux de chômage ont chuté sensiblement dans presque tous ces pays. Cela laisse à penser qu'il n'y a aucune raison de s'attendre à une pression accrue poussant les travailleurs à quitter les pays de l'UE-8, d'autant plus que les perspectives de croissance économique restent bonnes et que les fonds structurels et les crédits de développement rural, qui ont été augmentés sensiblement, commencent à porter leurs fruits sur le plan de la promotion de la croissance économique et de la création d'emplois*⁴⁸.

L'impact des flux de migration intra-européens sur le marché du travail a été positif même dans la dernière période caractérisée par une forte crise économique dans les pays de l'Union. Les taux de chômage ont augmenté de 7,2 % à 9,6 % dans les pays de l'UE-27 entre 2007 et 2010. Dans la même période, en Italie et en Espagne, les deux principales destinations des travailleurs en provenance de la Roumanie et de la Bulgarie, le chômage a augmenté de 6,1 % à 8,4 % pour l'Italie et de 8,3 % à 20,1 % en Espagne⁴⁹. Toutefois, même dans ces deux pays, l'arrivée des travailleurs migrants en provenance des pays de l'UE-25 n'a pas eu d'incidence sur le taux de chômage national.

Ainsi, l'ordre du discours économique – l'ordre de justification de la cité marchande, pour emprunter la classification élaborée par Luc Boltanski et Laurent Thévenot⁵⁰ – n'expliquerait pas pourquoi l'Irlande et le Royaume-Uni ont décidé d'appliquer les restrictions temporaires à partir du 1^{er} mai 2006, alors que l'impact de la libre circulation des travailleurs des pays de l'UE-8 a été positif, comme en témoigne égale-

45. Voir à ce propos <<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2004/05/feature/se0405103f.htm>>, consulté le 13 mars 2013.

46. CONFÉDÉRATION EUROPÉENNE DES SYNDICATS (CES), « Vers la libre circulation des travailleurs dans une Europe élargie », résolution adoptée par le Comité exécutif de la CES lors de sa réunion tenue à Bruxelles les 5 et 6 décembre 2005, disponible en ligne <<http://www.etuc.org/a/1888>>, consulté le 13 mars 2013.

47. Ian GREER, Zinovijus CUPIJUS et Nathan LILLIE, « The European Migrant Workers Union and the Barriers to Transnational Industrial Citizenship », 19 (1), 2013, p. 5-20.

48. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, « Rapport sur le fonctionnement des dispositions transitoires visées au traité d'adhésion de 2003 (période du 1^{er} mai 2004 au 30 avril 2006) », *op. cit.*, § 22.

49. Données citées par Sergio CARRERA et Elspeth GUILD, « Labour Migration and Unemployment. What Can we Learn from EU Rules on the Free Movement of Workers? », *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, 46, 2012, disponible sur le site du CEPS : <<http://www.ceps.eu>>.

50. Luc BOLTANSKI et Laurent THÉVENOT, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris : Gallimard, 1991.

ment le rapport gouvernemental anglais de 2006⁵¹. L'usage des justifications et des équivalences juridiques et économiques dans la construction de la citoyenneté de l'Union (C₂) en fait un objet mort, une forme dépolitisée, du moins si on la considère à travers les catégories classiques de la citoyenneté comme la participation. Les MT et la grammaire de la citoyenneté qui leur est corrélative correspondent pleinement aux trois types de discours économiques qui tiennent lieu de politique. Il en résulte que les MT et la citoyenneté sont subpolitiques, soit politiques par leurs conséquences : elles forment des hiérarchies et des modalités de subjectivation spécifiques à l'échelle européenne, mais qui passent à travers la recomposition de la citoyenneté à l'échelle nationale⁵². Les MT et l'usage stratégique du droit et de la rationalité économique qui y est fait mettent en évidence la nature quasi politique de la citoyenneté européenne⁵³. Les différenciations qui étaient présentes à l'intérieur des citoyennetés nationales et entre celles-ci en Europe se trouvent recomposées par les opérations du droit de citoyenneté de l'Union. Les MT constituent en ce sens une épreuve pour la citoyenneté de l'Union, parce qu'elles induisent une situation dans laquelle les acteurs s'interrogent sur les postulats politiques de formes présupposées comme apolitiques ou neutres. Pour les MT, cette interrogation est celle des citoyens de l'Europe orientale. L'intérêt des MT réside précisément dans le fait qu'elles dessinent un espace intermédiaire et qualitativement différent par rapport aux échelles nationales et internationales.

IV. La citoyenneté comme « machine à différences »

Le travail politique des MT se déploie à travers des opérations de différenciation. Les tableaux en annexe décrivent les phases de l'application des MT⁵⁴. Ces dernières partagent l'espace européen, défini comme la relation entre l'espace de citoyenneté et l'espace géographique, en plusieurs zones différenciées. Le rapport de la Commission reconnaît que le régime des MT met en place un espace juridique différencié :

4. La libre circulation des personnes est une des libertés les plus fondamentales garanties par le droit communautaire [...].

6. [...] Le traité d'adhésion prévoit que pendant les deux premières années des DT [dispositions transitoires], les États membres de l'UE-15 appliquent les mesures nationales, ou celles qui découlent d'accords bilatéraux pour réglementer l'accès des

51. Nicolas GILPIN, Matthew HENTY, Sara LEMOS *et al.*, « The Impact of Free Movement of Workers from Central and Eastern Europe on the UK Labour Market », United Kingdom, Department for Work and Pensions, « Working Paper », 29, 2006.

52. Nous reprenons ici la catégorisation de Dominique LINHARDT et Fabien MUNIESA, « Tenir lieu de politique. Le paradoxe des "politiques d'économisation" », *Politix*, 95, 2011, p. 7-21.

53. Pour une étude détaillée de la transformation de l'État en Europe, théorisée comme processus de restructuration et de reterritorialisation, voir Neil BRENNER, « Global Cities, Glocal States: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe », *Review of International Political Economy*, 5 (1), 1998, p. 1-37 et ID., *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford : Oxford University Press, 2004.

54. Voir, à ce propos, COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, COM (2008) 765 final et COM 2011 (729) final, *op. cit.*, et DIRECTION EMPLOI DE LA COMMISSION EUROPÉENNE : <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=508&langId=fr>>, consulté le 28 mai 2012.

ressortissants de l'UE-8 à leur marché du travail. Les diverses mesures nationales prises au cours de cette première phase des DT ont débouché sur des régimes juridiques différents en matière d'accès aux marchés du travail de l'UE-25⁵⁵.

Les MT ont produit des régimes juridiques différents, non pas, ou pas seulement, en raison des particularités nationales, mais également parce que ces régimes dessinent un espace commun homogène et en même temps hétérogène⁵⁶. Cette dynamique, Yan Thomas l'a observée à l'œuvre dans la cité romaine. Dans son essai sur l'institution de la cité, il montre à quel point l'unité de la cité romaine est nominale, au sens où elle définit un processus qui est en premier lieu de partage et d'individualisation : les différences entre les individus, différences naturelles, étaient retravaillées par le droit civil pour se retrouver replacées dans un ensemble discontinu, distinct, où chacun occupe une place en fonction d'une distance, d'une différence, qui est devenue maintenant artificielle, juridique. C'est ainsi un partage dans lequel l'ordre naturel subit un renversement par l'ordre juridique, mais un renversement qui reproduit un partage⁵⁷. Ainsi, les opérations de la citoyenneté de l'Union ne neutralisent pas le caractère singulier, différent, des nationalités dont elle est dérivée, mais au contraire réélaborent ces dernières en les maintenant en place à l'intérieur de cet ensemble constitué par la citoyenneté européenne. Et finalement la citoyenneté de l'Union est un « nom » qui cependant unifie les sujets.

D'une part, les MT construisent une division entre une citoyenneté de première et une citoyenneté de seconde classe et, d'autre part, elles instituent une véritable citoyenneté différentielle⁵⁸. Celle-ci introduit des frontières à l'intérieur de l'espace juridique et politique européen, et ces frontières ne recoupent pas complètement celles des citoyennetés nationales. S'il est vrai que ce sont les MT qui produisent directement un partage à l'intérieur des citoyens de l'Union cependant, ce partage, pour avoir un sens, doit être compris à l'aune des opérations de la citoyenneté de l'Union. Le conflit entre les nationalités et la citoyenneté européenne n'est pas le même qu'il pouvait y avoir entre les différentes nationalités européennes avant la création des droits de citoyenneté de l'Union, parce que les différences entre les nationalités prennent leur signification dans le cadre du droit de libre circulation dans son association au droit de citoyenneté de l'Union (C_1). Un espace géographique, juridique et politique différencié et différentiel – instituant des partages – en relation aux mouvements de circulation et de dépassement des frontières est le produit des opérations du droit de la citoyenneté européenne considérée en tant que résultat de cette recomposition (C_2). La citoyenneté européenne peut être analysée de manière fructueuse comme une « machine à différences », c'est-à-dire comme le processus qui institue la différenciation en tant qu'élément central des

55. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, COM (2006) 48 final, *op. cit.*, § 4 et 6.

56. Voir Neil BRENNER et Stuart ELDEN, « Henri Lefebvre on State, Space, Territory », *International Journal of Political Sociology*, 3, 2009, p. 353-377.

57. Yan THOMAS, *Les opérations du droit*, *op. cit.*, p. 113.

58. Dimitry KOCHENOV, « European Integration and the Gift of Second Class Citizenship: The Absence of the Tools within the European Legal System to Combat Temporary Discrimination of European Citizens on the Basis of Nationality Institutionalized by the Acts of Accession », *Murdoch University Electronic Journal of Law* [en ligne], 13 (1), 2006.

formes de subjectivation politique européenne. La différenciation est inscrite au cœur des pratiques de la citoyenneté : elle en est constitutive. La citoyenneté en tant que « machine à différences » réintroduit l'inégalité de droit et de capital social à l'intérieur de l'appartenance politique⁵⁹.

La citoyenneté (C_1) est utilisée en tant qu'instrument juridique dont l'action produit un partage de l'espace, entendu à la fois comme espace social, juridique et de circulation, qui va de pair avec un partage à l'intérieur de la communauté des citoyens, produisant ainsi des formes de subjectivation politique hiérarchisée (C_2). Cette analyse implique l'adoption d'une perspective relationnelle qui conçoit la citoyenneté non pas comme une attribution juridique statique, donnée une fois pour toutes – vision pour laquelle $C_1 = C_2$ –, mais comme un ensemble de stratégies de redéfinition continuelle d'un espace social et politique. Ainsi, là où de pures logiques d'exclusion nous induisent à penser à des groupes binaires, fonctionnant selon la modalité du dedans et du dehors, la logique de l'altérité présuppose des positions et des frontières qui se superposent et qui sont fluides, contingentes, dynamiques et réversibles. Sous cet angle, l'usage du droit de citoyenneté dans le cadre des MT correspond à des techniques d'aliénation, alors que l'usage plus général du droit de citoyenneté peut être interprété comme un ensemble de stratégies agonistiques⁶⁰. Celles-ci se définissent par la production de domination et de formes d'autorisation. Cette investigation des processus de déplacement des frontières juridiques et sociales permet de s'interroger sur les modalités et les formes de l'exclusion interne, mettant ainsi en question la recomposition qualitative des formes de clôture sociale et des formes étatiques. De plus, il en résulte que l'espace juridique et l'espace politique, leur partition et leur distribution, deviennent des éléments du processus que l'on peut qualifier de « machine à différenciation », qui gère la dynamique d'inclusion différentielle de la citoyenneté⁶¹.

La citoyenneté de l'Union avance grâce à une série de positions plurielles qui sont également partagées de manière diachronique⁶². Cette différenciation dans le temps est à mettre en relation avec le partage de l'espace, social et politique⁶³. La capacité à hiérarchiser les statuts est l'une des caractéristiques de la citoyenneté moderne puisqu'elle distribue et alloue le capital politique et social dans une communauté donnée :

Les États membres qui maintiennent des restrictions à l'accès au marché du travail appliquent diverses mesures nationales qui se traduisent par des régimes juridiques différents en matière d'accès à leur marché du travail. Certains appliquent des

59. Enrica RIGO, « Implications of EU Enlargement for Border Management and Citizenship in Europe », *RSCAS Working Paper*, Institut européen de Florence, 2005, <http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/05_21.pdf>, consulté le 6 juin 2012.

60. Engin F. ISIN, *Being Political. Genealogies of Citizenship*, Minneapolis : University of Minnesota Press, 2002, p. 29.

61. Nous empruntons cette expression à Enrica RIGO, *Europa di confine. Trasformazioni della cittadinanza nell'Europa allargata*, Rome : Meltemi, 2007, p. 39 et Engin F. ISIN, *Being Political. Genealogies of Citizenship*, op. cit., p. 45.

62. Jean-Philippe HEURTIN et Danny TROM, « L'expérience du passé », *Politix*, 39, 1997, p. 7-16.

63. Enrica RIGO, *Europa di confine*, op. cit., p. 153, traduction personnelle.

systèmes de permis de travail traditionnels tandis que d'autres ont simplifié leurs procédures ou assoupli leurs conditions, par exemple en n'exigeant pas de permis de travail pour les professions de certains secteurs ou en ne tenant pas compte de la situation du marché national du travail ⁶⁴.

Le rapport de 2011 reprend l'expression de celui de 2006 concernant les pays de l'UE-8 à propos des régimes juridiques différents. Il faut considérer que les dérogations au droit européen de libre circulation impliquent que, en ce qui concerne les travailleurs européens ressortissants des pays de l'UE-10, les droits nationaux soient applicables. Cela multiplie les exceptions dans l'application du droit de libre circulation pour ces travailleurs et implique également la restructuration des espaces juridiques et territoriaux nationaux. Les États nationaux se font ainsi eux-mêmes les promoteurs du processus de différenciation des citoyens et des territoires, ce qui aboutit à un déplacement des frontières juridiques et territoriales aux différentes échelles.

On peut observer que, dans les discours des pays de l'UE-8, on parle de citoyens, alors que dans ceux de l'UE-15 on parle de migrants. Dans le rapport de la Commission de 2006, le mot « population » apparaît vingt fois, contre six fois pour le mot « citoyen ». Dans le discours de la Commission, la libre circulation des travailleurs des pays de l'UE-8 est perçue comme un phénomène à gérer, à cerner, à contrôler, et aussi comme l'élément essentiel de l'élargissement. Ceci est confirmé par le fait que la Commission parle de « migration » et de pénurie de « ressources », sans différence aucune par rapport au discours sur les ressortissants des pays tiers. Il faut dire que les Polonais, les Roumains, les Bulgares, etc. étaient avant l'élargissement des migrants des pays tiers. Comment s'opère le passage de l'émigré-immigré en citoyen européen ?

Les nouveaux États membres sont aussi pris dans l'ambiguïté : s'ils se réclament de la citoyenneté de l'Union, et donc d'un statut égalitaire et paritaire, ils acceptent néanmoins les arguments des États membres de l'UE-15 autant qu'ils cherchent à justifier leur appartenance au régime de libre circulation qui caractérise la vie communautaire, cela à travers des arguments d'ordre économique et utilitariste.

Conclusion

En conclusion, on remarquera que les dispositifs territoriaux et géographiques occupent une place très particulière dans le cas des MT, surtout une fois qu'ils sont mis en relation avec la dimension libérale du politique telle qu'elle émerge dans le cas de la citoyenneté de l'Union ⁶⁵. L'hypothèse que cet article s'efforce de démontrer est que la dimension territoriale et spatiale est au cœur du processus de redéfinition de la citoyenneté et en relation étroite avec sa nature sub-, anti- et quasi

64. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, COM 2011 (729) final, *op. cit.*

65. Le territoire et l'espace sont deux dimensions essentielles dans le processus de recomposition de la citoyenneté en tant que forme étatique tel qu'il se présente dans le cas de l'application des MT. Pour une analyse de la dimension socio-spatiale de l'élargissement à l'Est, voir Julian CLARK et Alun JONES, « The Spatializing Politics of European Political Practice: Transacting "Eastness" in the European Union », *Environment and Planning D: Society and Space*, 29 (2), 2011, p. 291-308, et ID., *The Spatialities of Europeanization: Power, Governance and Territory in 'EU'rope*, Abingdon : Routledge, 2010. De manière plus générale, sur l'usage de l'espace dans les documents institutionnels européens : Luiza BIALASIEWICZ, Stuart ELDEN et Jo PAINTER, « The Constitution of EU Territory », *Comparative European Politics*, 3 (3), 2005, p. 333-363.

politique. La relation entre justifications économiques et proximité géographique, entre MT et élargissement, démontre que le territoire et la dimension spatiale constituent le refoulé de la construction européenne, et qu'ils se trouvent au centre du processus de neutralisation du politique, et cela dans un double sens : celui d'une contribution à cette neutralisation (dimension technique du territoire) et au contraire de résistance (dimension active et matérielle du territoire)⁶⁶. Une fois redéfinie, la citoyenneté de l'Union est utilisée ici comme analyseur pour comprendre les modalités de la recomposition des formes étatiques à l'échelle continentale⁶⁷. La notion de forme étatique telle qu'on l'entend ici est proche de celle d'agencement étatique : « Les effets d'État deviennent repérables, observables et assignables dans leurs ancrages empiriques et leurs espaces de circulation propres. [...] Une telle perspective permet de s'acheminer d'une notion abstraite de la constitution de l'État vers l'idée d'une constitution matérielle de l'État, non pas par la disqualification des énoncés généraux et principiels (y compris ceux qui proviennent de la sociologie), mais par leur arrimage à des dispositifs, des montages, des effectuations concrets. On dira, dès lors, que c'est dans cette combinaison que se définit, à un moment donné, un nouvel agencement étatique⁶⁸. » Ainsi, la citoyenneté (C₂) doit se comprendre comme une forme quasi étatique. En effet, seule une réflexion sur les présupposés matériels et historiques des formes de citoyenneté permet d'en saisir la fonction centrale dans tout système étatique⁶⁹.

66. Sur la notion de territoire, voir Neil BRENNER et Stuart ELDEN, « Henri Lefebvre on State, Space, Territory », art. cité ; Stuart ELDEN, « Land, Terrain, Territory », *Progress in Human Geography*, 34 (6), 2010, p. 799-817.

67. Par le terme de formes étatiques on traduit le terme anglais de *statehood* tel qu'il est défini par Neil Brenner et Bob Jessop. En adoptant une approche relationnelle et processuelle de l'État et de ses composantes, il est possible de lire l'Union européenne comme un processus de recomposition étatique. On suit sur ce point Bob JESSOP, « The European Union and Recent Transformations in Statehood », in Sonja PUNTSCHER-RIEKMANN, Monika MOKRE et Michael LATZER (eds.), *The State of Europe. Transformations of Statehood from a European Perspective*, Francfort : Campus Verlag, 2004.

68. Dominique LINHARDT, « L'État et ses épreuves. Éléments d'une sociologie des agencements étatiques », *Clio@Themis* [en ligne], 1, 2009.

69. Je remercie Marie Beauchamps, Marguerite Bordry, Dominique Linhardt, Olivier Favier et Julie Voldoire pour avoir lu et commenté différentes versions de ce texte.

Annexe 1

Mesures transitoires concernant la libre circulation des ressortissants des pays de l'UE-8

| Pays de l'UE-15 (par ordre d'adhésion) et pays de l'UE-8 appliquant les MT | Phase I | Phase II | Phase III |
|---|-----------------------|-----------------------|------------|
| France | MT | LC en 2008 | LC |
| Allemagne | MT | MT | MT |
| Italie | MT | LC en 2007 | LC |
| Pays-Bas | MT | LC en 2007 | LC |
| Belgique | MT | MT avec facilitations | LC en 2009 |
| Luxembourg | MT | LC en 2007 | LC |
| Irlande | LC | LC | LC |
| Royaume-Uni | LC avec exceptions | LC | LC |
| Danemark | MT avec facilitations | MT avec facilitations | LC en 2009 |
| Grèce | MT | LC en 2006 | LC |
| Espagne | MT | LC en 2006 | LC |
| Portugal | MT | LC en 2006 | LC |
| Finlande | MT | LC en 2006 | LC |
| Suède | LC | LC | LC |
| Autriche | MT | MT | MT |
| Hongrie | MT | MT | LC |
| Pologne | MT | LC | LC |
| Slovénie | MT | LC | LC |

Légende

MT : application intégrale du régime des mesures transitoires

LC : libre circulation

LC avec exceptions : application du régime de libre circulation avec certaines restrictions

MT avec facilitations : application des dispositions transitoires avec certaines facilitations

Annexe 2

**Mesures transitoires concernant la libre circulation
des ressortissants des pays de l'UE-25**

| Pays de l'UE-25 (par ordre d'adhésion) | Phase I | Phase II | Phase III |
|---|-----------------------|--|-----------------------|
| France | MT avec facilitations | MT avec facilitations | MT avec facilitations |
| Allemagne | MT avec facilitations | MT avec facilitations | MT avec facilitations |
| Italie | MT avec facilitations | MT avec facilitations | LC en 2012 |
| Pays-Bas | MT | MT avec facilitations | MT avec facilitations |
| Belgique | MT avec facilitations | MT avec facilitations | MT avec facilitations |
| Luxembourg | MT avec facilitations | MT avec facilitations | MT avec facilitations |
| Irlande | MT | MT | MT |
| Royaume-Uni | MT | MT | MT |
| Danemark | MT avec facilitations | LC en 2009 | LC |
| Grèce | MT | LC en 2009 | LC |
| Espagne | MT | LC en 2009, MT pour les travailleurs roumains jusqu'au 22 juillet 2011 | LC |
| Portugal | MT | LC | LC |
| Finlande | LC avec exceptions | LC | LC |
| Suède | LC | LC | LC |
| Autriche | MT avec facilitations | MT avec facilitations | MT avec facilitations |
| Hongrie | MT avec facilitations | LC | LC |
| Pologne | LC | LC | LC |
| Slovénie | LC avec exceptions | LC | LC |
| République tchèque | LC | LC | LC |
| Estonie | LC | LC | LC |
| Chypre | LC avec exceptions | LC | LC |
| Lettonie | LC | LC | LC |
| Lituanie | LC | LC | LC |
| Malte | MT | MT | MT |
| Slovaquie | LC | LC | LC |

Légende

MT : application intégrale du régime des mesures transitoires

LC : libre circulation

LC avec exceptions : application du régime de libre circulation avec certaines restrictions

MT avec facilitations : application des dispositions transitoires avec certaines facilitations

■ L'auteur

Chercheure post-doctorale Marie Curie auprès de l'Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles, au Centre de Théorie Politique, Teresa Pullano enseigne à Sciences Po Paris. Elle conduit ses recherches autour de la recomposition de la citoyenneté et du territoire en tant que formes étatiques. Elle travaille notamment sur la relation conceptuelle, juridique et politique entre la citoyenneté, le territoire et les circulations dans le cadre européen. Parmi ses publications :

— « European Citizenship and its Effects. The Production of a Differential Space », in Engin F. ISIN et Peter NYERS (eds.), *Handbook of Global Citizenship Studies*, Londres : Routledge, 2014 (à paraître) ;

— *La citoyenneté européenne. Un espace juridique et territorial quasi étatique*, Paris : Presses de Sciences Po, 2014 ;

— « Restructuring Europe from its Margins. The Case of the Overseas Territories and of their Integration Within EU's space », in Dimitry KOCHENOV (ed.), *EU Law in the Overseas Regions, Countries and Territories of the Member States of the European Union*, Londres : Kluwer Law International, 2011.